

KLASICKÉ OBDOBÍ SOCIOLOGIE ORGANIZACE

Počátek soustavného studia formálních organizací lze klást do prvních dvou desetiletí 20. století. Technický směr je reprezentován taylorismem, jehož hlavní zásady jsou vyjádřeny v Taylorově práci *The Principles of Scientific Management* z roku 1911. Teoretický proud je v téže době iniciován analýzami Maxe Webera systematizovanými později v souborné, posmrtně vydané práci *Wirtschaft und Gesellschaft* (1925). Konečně třetím klasikem disciplíny se stal Henri Fayol s prací *Exposé des principes généraux d'administration* vydanou roku 1908.

Frederick W. Taylor se věnoval spíše nižším úrovním řízení a především zkoumal konkrétní průběh pracovního procesu. Klíč k úspěchu výrobních organizací spatřoval v dělbě práce dovedené až do nejzazších důsledků. Veškerá produktivní činnost měla být rozložena na co nejjednodušší úkony a jejich opakovaný výkon měl dovést zručnost pracovníků až k dokonalosti. Jeho čistě technizující a technokratické pojetí nebylo politicky ani zdaleka neutrální. Taylor si od svého učení sliboval dosažení trvalého sociálního smíru. Věda měla stanout mezi prací a kapitálem jako zprostředkující složka působící ve prospěch obou pólů. Dělníkům umožní pracovat co nejnákladněji a zároveň pomůže zcela exaktně stanovit odměnu za jejich práci. Zmizí tím zbytečné dohadování mezi výkonnými pracovníky a zaměstnavatelem. Vydělají na tom však také vlastníci, protože zcela ustane plýtvání a zmizí i možnost podvádění ze strany dělníků.

Francouzský důlní inženýr Henri Fayol jako první rozpracovává zásady vrcholového manažmentu. Formuloval je jednak v podobě pěti obecných prvků správní činnosti, které dodnes tvoří v jen nepatrně pozměněné podobě osnovu příruček pro manažery, jednak v podobě tak zvaných čtrnácti principů administrativy. Radil mezi ně dělbu práce, autoritu, disciplínu, jednotu instrukcí, jednotu vedení, podřízení zájmům celku, odměňování, centralizaci, řetězec vztahů, řád a pořádek, korektnost, stabilitu zaměstnanců, iniciativnost a ducha kolegiality.

I když Fayolova práce zůstala zejména ve Spojených státech dlouho neznáma, neboť do angličtiny byla přeložena teprve v roce 1949, řada anglosaských autorů formulovala v následujících desetiletích svoje vlastní verze

obecně platných zásad řízení, které se většinou pohybovaly v podobně abstraktní rovině jako principy Fayolovy.

Přes různost stylu i zaměření všech tří zmíněných klasiků studia organizací lze jejich přístup zařadit do stejného paradigmatického okruhu. Sledují tentýž problém: chtějí stanovit, za jakých univerzálně platných podmínek lze dosáhnout nejučinnějšího fungování firem a organizací obecně. Na tuto otázku odpovídají Taylor, Fayol i Weber podobně: organizace fungují nejučinněji tehdy, podaří-li se jim přeměnit lidský faktor ve zcela zautomatizovaný nástroj plnící příkazy přicházející z řídicího centra. Zároveň předpokládají, že pomocí vědy lze vypracovat optimální programy pro chod organizací a tím poskytnout řídicímu centru objektivně nejkvalifikovanější podklady pro rozhodování.

Max Weber přichází v této souvislosti s tezí o čistě technické převaze byrokracie nad ostatními formami organizace. Taylor se snaží přímo ve výrobní praxi vypracovat pomocí časových a pohybových studií nejučinnější prostředky pro realizaci vytčených výrobních cílů. Konečně Fayol chce stanovit univerzálně platné principy, jejichž dodržování by maximalizovalo účinnost chodu jakékoliv organizace.

Stanovisko klasiků teorie organizace je ve svém jádru dehumanizující. Vycházejí z předpokladu, že organizační účinnost lze maximalizovat jedině za cenu robotizace individua. Mezi vysokou kvalitou řízení chodu organizace a po čistě technické stránce méně vhodnou kvalitou lidského materiálu, kterým je nutno organizace zaplnit, spatřují velký kontrast. Ideálním řešením je připodobnit řadového pracovníka co nejvíce výkonnému stroji a pracovníka řídicího spolehlivému počítači schopnému nalézat jedině správná řešení sebesložitéjších úloh.

Účinnost ve světě lidí je podle tohoto pohledu dosažitelná pouze odhlédnutím od oblasti specificky lidských hodnot, které mají tendenci odvádět úsilí lidí nesprávným směrem. Věda o lidském jednání, tedy weberovská sociologie, má-li se stát v technickém smyslu efektivní, musí rovněž od lidských hodnot odhlédnout a snažit se co nejvíce připodobnit vědám přírodním. Věda je nehodnotící, je zbavena neproduktivních hodnotících činností právě tak, jako je jich zbavován efektivně pracující výkonný zaměstnanec, za něhož přejímá veškeré riziko rozhodování lépe informované, a proto kompetentní řídicí centrum.

2.1 Sociologie organizace Maxe Webera

Patrně bychom nenašli mezi významnějšími sociologickými teoriemi zabývajícími se problematikou formálních organizací žádnou, která by tak či onak nereagovala na analýzy organizovaného jednání provedené počátkem našeho století německým historikem a sociologem Maxem Weberem.

V souhrnném nedokončeném díle *Wirtschaft und Gesellschaft* (1925) zkoumá Weber v širokém historickém záběru typické způsoby, jimiž mohou být lidé hromadně organizováni za účelem dosažení specifických cílů. Východím Weberovým přesvědčením je, že každý způsob organizace lidí je založen na nerovném postavení sdružených jednotlivců. V rámci své typologie panství zkoumá pak vztahy nadvlády a podřízení, jimiž je mocenská nerovnost v různých historických a kulturních souvislostech vyjadřována.

Panstvím rozumí Weber situaci, kdy vůle vládce (či celé vládnoucí skupiny) dokáže ovlivňovat jednání ovládaných takovým způsobem, že podřízení vykonávají příkazy a nařízení vládců jakoby ze své vlastní vůle. Jak známo, Max Weber rozlišuje tři typické formy legitimního panství: panství legální, tradiční a charismatické.

Všechny se vyznačují obdobnou, hierarchicky členěnou mocenskou strukturou: vztahy mezi vládci a masou ovládaných jsou zprostředkovány příslušným správním a vojenským aparátem. Mezi sebou se jednotlivé typy panství liší způsobem, jímž je moc rozdělena mezi vládnoucí menšinu a její mocenský aparát, a zejména obecným principem své legitimacy, tedy principem, na němž je založena jak loajalita aparátu, tak také poslušnost ovládaných.

Z hlediska dalšího vývoje sociologie organizace získal každý ze tří Weberem analyzovaných typů panství poněkud odlišný význam: Weberem stanovené znaky legálního (byrokratického) panství se staly na jedné straně jakousi povinnou osnovou, na jejímž základě byla rozvíjena jak obecná sociologická teorie organizace, tak také byly prováděny empirické analýzy konkrétních organizací. Na straně druhé se staly tyto znaky předmětem četných kritických rozborů, které odhalovaly určité jednostrannosti obsažené ve Weberově pojetí.

Weberovy analýzy panství charismatického a panství tradičního našly v sociologické literatuře mnohem menší odezvu. Sociologové přenechali zkoumání těchto částí Weberova díla historikům. Tím se připravili mimo jiné o možnost pochopit plněji specifickou právě byrokratického modelu správy, která vynikne teprve ve srovnání s různými formami správy tradiční. Na druhé straně ochudili sociologické zkoumání o tak důležitý aspekt, jakým je proces formování trvalých organizačních struktur z volnějších sociálních uskupení. Tyto momenty jsou spolu s analýzou vůdcovství obsaženy ve Weberových rozbořích panství charismatického.

Bez hlubšího studia obou zbylých forem panství zůstává kritika Weberova pojetí byrokracie nutně polovičitá. Mnohá tvrzení, která Weber ve svých úvahách o byrokracii formuluje, jsou s těžší pochopitelná, nevezmeme-li v úvahu jeho tendenci vypovídat o byrokracii jako o alternativní formě všech tradičních způsobů správy. Právě důvody historické komparace vedly Webera k vyzdvižení určitých znaků byrokracie a k menšímu důrazu na znaky jiné, často právě na ty, které v dalším rozvoji byrokratických aparátů začínají nabývat na významu a podmiňují neúčinnost každé byrokratické mašinerie.

Weberovy úvahy o moderní byrokracii se z velké části kryjí s jeho výkladem legálního panství. Právě v souvislosti s analýzou základních principů legálního panství stanovil Weber hlavní rysy ideálního typu byrokratické správy.

Legální panství odvozuje svou legitimitu z obecných právních norem, které jsou formálně platné a závazné pro všechny příslušné organizace. Stejným normám jsou podřízeni jak řadoví členové, tak řídicí pracovníci, obecně závazné normy určují i to, kdo a za jakých podmínek se může stát řídicím pracovníkem organizace. Poslušnost není orientována vůči konkrétním osobám, ale vůči věcným principům, jejichž uplatňováním jsou řídicí pracovníci pouze dočasně pověřováni. Moderní formy organizace založené na tomto principu se rozvíjejí souběžně v nejrůznějších oblastech života společnosti. Byrokratické řízení ovládá činnost státní správy, právě tak jako hospodářských podniků, náboženských organizací i organizací vojenských, politických stran i zájmových skupin.

Neodvratnost postupné byrokratizace všech forem kolektivní činnosti je podle Webera dána čistě technickou převahou byrokratického řízení oproti všem jiným formám organizace. Weber charakterizuje vztah plně vyvinutého byrokratického mechanismu k jiným formám organizace analogií se vztahem mezi strojovou velkovýrobou a výrobou řemeslnou. U byrokracie je oproti jiným formám správy optimálně vyvinuta přesnost, rychlost, jednoznačnost, kontinuita, diskretnost, jednotnost rozhodování. Existuje zde minimum třecích ploch a jsou zde relativně největší úspory na věcných i osobních nákladech. Zejména pokud se jedná o komplikovanější úlohy, je práce placených byrokratů nejen mnohem preciznější, ale ve svém výsledku zpravidla také mnohem lacinější než správa vykonávaná neplacenými, avšak zároveň neškolnými diletanty.

Hodnotu Weberova modelu byrokracie lze zpochybnit. Nikoli však poukazem na to, že existující správní systémy, označované často jako byrokratické, vykazují znaky, které se od Weberova modelu byrokracie značně liší. Weber konstruuje ideálně typický obraz byrokracie, tedy model logicky kon-

sekventní, nikoli empiricky lokalizovatelný. Právě vysvětlení příčin, jež vedou v realitě k odchylnostem od myšlenkového modelu, tvoří hlavní část Weberovy metodologie. Navíc nelze zapomínat, že neúčinnost, tendenčnost, značná nekvalifikovanost, protekcionářství, úplatkářství či lenost reálně existujících „byrokracií“ jsou jen známkou toho, že ve fungování četných moderních organizací se projevují vazby typické pro správu ve své podstatě ještě předbyrokratickou.

Weberův ideální typ byrokracie chce ukázat, jaké možnosti jsou potenciálně ukryty v racionálnějších formách správy právě v porovnání se správními systémy, které převládaly v podmínkách tradičního panství. V této perspektivě představuje byrokratická správa vsutku relativně účinný nástroj vhodný pro odstranění blokujících mechanismů, které chronicky paralyzovaly činnost různých nebyrokratických typů správy v minulosti.

Kritika Weberova modelu byrokracie musí tedy jít hlouběji. Musí se snažit dokázat, že z jednotlivých rysů, které jsou podle Webera podstatné pro strukturu byrokraticky řízené organizace, vůbec neplyne taková administrativní účinnost, kterou se čistý typ byrokracie ve Weberových očích vyznačuje. Naopak, Weberovy klasické znaky byrokracie v sobě obsahují určité prvky, které chod organizací blokují. Podobná kritika byla provedena R. K. Mertonem a řadou dalších, především amerických sociologů.

V obecnější rovině je pak třeba kriticky zhodnotit samotný typ jednání, který stojí v základu byrokratických forem organizace, tedy jednání účelově racionálního. Účelová racionalita předpokládá, že jednajícím je schopen ke sledování zvolených cílů vybírat a používat adekvátní prostředky. Poněkud ve stínu této schopnosti stojí fakt, že zvolené prostředky mohou vést i k jiným než jen sledovaným cílům. Právě tuto skutečnost vyzdvihují ti, kteří, aniž nutně polemizují s Maxem Weberem, hovoří o nezamýšlených důsledcích zámerného jednání. V rovině organizací z toho plyne, že ani racionálně účelové jednání jednotlivců samo o sobě negarantuje účinné a racionální chování celých komplexních organizací.

2.2 Byrokracie patrimonální a byrokracie moderní

Organizačním protipólem moderní byrokracie je, podle Maxe Webera, patrimonální správa uskutečňovaná v rámci tradičního panství. Rozdíl mezi panstvím legálním a panstvím tradičním je analogický rozdíl mezi organizací vytvořenou uměle a organizací vzniklou přirozeně. Obojí typ organizace (v tom je rozdíl oproti panství charismatickému) je zaměřen na nepřetržitě řešení každodenních problémů reprodukce společnosti. Způsob, jímž je

spravováno patrimoniální panství, kontrastuje ve všech podstatných rysech se způsobem řízení moderní byrokracie.

Rozdílná je již povaha platných pravidel. V případě moderní byrokracie se jedná o záměrně vytvořené neosobní předpisy. V tradičním panství jde o normy, jež byly víceméně nereflektovaně přejaty z minulosti a spočívají na víře v to, že jednou vzniklé nelze beztestně zrušit. Tyto normy nejsou přijaty proto, aby platily, nýbrž proto, že platily. Moderní byrokracie rozhoduje podle norem věcného charakteru, které jsou v principu aplikovatelné stejně na všechny členy společnosti, na úředníky i spravované. Normy patrimoniální jsou soustředěny kolem centrální hodnoty, kterou je pocit naprosté podřízenosti všech vůči pánovi. Tento pocit vyrůstá z původního patriarchálního vztahu mezi pánem domu, jeho potomky a sloužícími. Zatímco normy, podle nichž pracuje moderní byrokratická správa, formálně zdůrazňují rovnost všech členů společnosti (musejí být totiž stejně aplikovatelné na nejrůznější případy, má-li se využít výhod jejich obecnosti), základní normou všech forem tradičního panství je postulát o přirozené nerovnosti mezi lidmi. Odtud nekonečná rozmanitost a zcela konkrétní charakter všech norem, jejichž aplikace je neustále limitována stavovskými privilegii a lokálními zvláštnostmi.

Vysoká obecnost byrokratických norem podporuje odlišující tendence správní mašinerie. Ignorování konkrétních lidských aspektů vyřizovaných případů není však, podle Webera, způsobeno jakousi apriorní nehumánností byrokratů. Je funkční v té míře, v jaké ochraňuje klienty před libovůlí a osobními náklonnostmi či antipatiemi úředníků, tedy před prvky, jež blokovaly účinnost všech předmoderních forem správy. Čím více se byrokracie „odlišuje“, tj. čím rozhodněji vylučuje z procesu rozhodování čistě osobní prvky vymykající se chladnému kalkulu, tím se stává její práce účinnější.

Pravomoc byrokratických úředníků se pohybuje v rámci přesně ohraničených a stálých kompetencí. Oproti tomu patrimoniální pán pověřuje své úředníky vyřizováním nejrůznějších úkolů, často nárazově a v rozsahu, který sám uzná za vhodný. Navíc jsou patrimoniální úředníci kromě své funkce úřední povinni pánovi i osobními službami a reprezentováním jeho moci. Rozsah jejich momentální kompetence je závislý mnohem více na libovůli pána než na charakteru řešených úkolů a vyřizovaných záležitostech. Každý patrimoniální úřad má sice svůj vlastní účel, rozsah jeho působnosti je však ohraničen jen velmi mlhavě od sféry jiných úřadů.

Namísto pevné úřední hierarchie převládá v patrimonialismu vztah přímé podřízenosti vůči pánovi, popřípadě jeho nejvyšším úředníkům. Je tomu tak proto, že patrimoniálnímu úřadu založenému na vztazích čistě osobní podřízenosti zcela chybí myšlenka věcné úřední povinnosti. Při nepřesném ohra-

ničení kompetencí a při dočasnosti zadávaných úkolů je vytvoření pevnější hierarchie úřadů jen stěží představitelné. Hierarchické uspořádání úřadů je ostatně funkční teprve tehdy, jsou-li vytvořeny předpoklady pro účinnou kontrolu práce úředníků. V podmínkách patrimonialismu takové předpoklady neexistují.

Po odborné stránce jsou patrimoniální úředníci ve srovnání s byrokratickými naprostými diletanty. Vyřizováním právě těch nejdůležitějších správních úkolů jsou pověřováni osobní důvěrníci či dvorští oblíbenci, jejichž postavení nijak nesouvisí s odbornou kvalifikací. Protože v podmínkách patrimoniální správy jsou úkoly, jimiž jsou úředníci pověřováni, značně komplexní, nelze při jejich řešení použít jedné z hlavních předností byrokratické organizace – rozložení činnosti správy mezi specializované úředníky, kteří se stále zdokonalují vykonáváním své dílčí funkce.

Správní záležitosti jsou vyřizovány v osobním styku, ústně, teprve postupně proniká nová technika úřadování založená na zhotovování a archivování písemných záznamů a dokumentů.

Patrimoniálnímu úřadu zcela chybí rozlišení privátní a úřední sféry. I politická správa je brána jako čistě osobní záležitost vládce, daně a dávky jako součást jeho osobního majetku. Je to dáno tím, že úředníci se vyvinuli a po dlouhou dobu působili jako sloužící zabezpečující chod pánovy domácnosti, a to zejména po stránce materiálního zajištění a vojenské ochrany. Jejich působnost se teprve postupně rozšiřovala na ta odvětví správy domácnosti, která svým charakterem stála nejbližší jejich prvotní služebné funkci. I poté, co došlo k jejich odloučení od pánovy domácnosti, reprodukují patrimoniální úředníci vzory vládnutí svého pána, včetně jednoty domácnosti a úřadu, soukromého a úředního majetku a podobně.

2.3 Předpoklady vzniku moderní byrokracie a její znaky

I když Weberův ideálně typický model byrokracie byl pozdějším vývojem sociologických teorií organizace v jistých rysech zpochybněn, dosud zůstávají nepřekonanými jeho rozbory historického procesu formování moderní byrokracie, stejně jako jeho analýza odlišností moderní byrokracie oproti předmoderním formám správy.

Weber věnuje značnou pozornost zkoumání ekonomických a sociálních předpokladů vzniku moderní byrokracie. Zásadní význam pro její zformování přisuzuje rozvoji peněžního hospodářství, které určuje dnešní formu odměňování úředníků. Rozsáhlé byrokraticky spravované organizace existovaly již ve starověku a středověku. Všechny však spočívaly převážně na natu-

rálním odměňování svých členů. To podporovalo odstředivé tendence úředníků a ztěžovalo podstatně kontrolu jejich činnosti.

Protože úředníci mají za těchto podmínek tendenci považovat zdroje veřejných a státních daní za svůj soukromý majetek, vyplývá z toho, že bez určité míry rozvoje peněžního hospodářství se byrokratické systémy postupně mění v jiné formy správy. Konkrétní vývoj, jeho směr a tempo jsou závislé především na momentální konstelaci sil ve vztahu mezi mocenským centrem a jeho správními orgány působícími na periferii ovládaného území.

Každé postoupení části výnosů, dávek či služeb přímo úředníkům, kteří spravují jejich výběr, znamená oslabení byrokratického typu organizace. Úředník pak zpravidla brzy získá vlastnické právo na svůj úřad, stává se nekontrolovatelným a nesaditelným. Vývoj může dospět až do stupně, kdy úředník již nemá za povinnost odevzdávat ani minimum příjmů plynoucích z objektů svěřených do jeho správy. Disponuje jimi zcela pro své soukromé účely a svému pánovi je povinen pouze pevně stanovenou službou vojenského, politického či náboženského charakteru.

Pokud má úředník doživotně zajištěny pouze příjmy (či část příjmů) plynoucí ze spravovaných objektů, jakožto odměnu za výkon reálných či fiktivních povinností, hovoří Weber o úřadu prebendálním. Pokud jsou za výkon správy propůjčeny nejen hospodářské zisky plynoucí ze spravovaných objektů, ale navíc je úředníkovi postoupena i mocenská svrchovanost nad nimi a jejich politické zastupování, hovoří Weber o úřadu feudálním.

I v podmínkách naturálního hospodářství existovaly ovšem prostředky, jak udržet pevnou úřední kázeň a zabránit odstředivým tendencím úředníků. Tomuto účelu sloužilo například používání otroků v úředních funkcích. Nicméně teprve pevně stanovená gáze vyplácená ekonomicky nesamostatným úředníkům zaručila přísnou kontrolu, aniž přitom omezovala pocit sebeúcty úředníků a bránila rozvoji jejich stavovské hrdosti, která funguje jako účinný a přitom levný nástroj sociální kontroly a sebekontroly činitelů správy.

Vybudování systému byrokracie nutně předpokládá existenci výběru daní, bez něhož by nebylo možno poskytovat úředníkům stálý a pevný plat. Tradiční formy správy (feudální, prebendální aj.) jsou z hlediska státní moci sice úspornější, neboť úředníci si opatřují odměny za výkon svých funkcí bezprostředně od spravovaných a nezatěžují státní pokladnu, tato výhoda je ovšem znehodnocena tím, že tradiční úředníci státní pokladnu také jen minimálně naplňují.

Kromě přechodu k peněžním formám odměňování je proces byrokratické správy podporován jednak kvantitativním nárůstem správních úloh (zejména v důsledku územní expanze států), jednak a hlavně kvalitativními změnami v činnosti správy. Zde má Weber na mysli především správní úkoly

plynoucí z vydržování stálé armády, ze zavedení pravidelných daní, z údržby a provozu komunikací, z činnosti státem organizované justice, vzdělávacího systému, systému sociálního zabezpečení a podobně. Ve všech uvedených oblastech znamená byrokratizace oddělení členů správního aparátu od prostředků nutných k jejich činnosti, znamená tedy jejich vyvlastnění. Podobně byrokraticky řízené vojsko vyvlastňuje vojáky od zbraní, a tím ruší jeden z hlavních předpokladů feudální organizace moci. Stejně tak později byrokraticky řízená věda vyvlastní vědce od jeho výzkumných nástrojů. Ve všech případech je ztráta existenční samostatnosti (ať již vojáků, úředníků, či vědců) doprovázena nebyvalou koncentrací prostředků v dané oblasti činnosti.

Aspekt vyvlastnění spojuje proces byrokratické správy s rozvojem kapitalistického podnikání. Byrokratická správa umožňuje racionální kapitalistické podnikání tím, že odstraňuje libovůli v rozhodování a uvádí v platnost trvalá neosobní pravidla, jež dávají kapitalistickým podnikatelům možnost lépe kalkulovat šance i rizika jejich podnikání. Proto není náhodné, že Weber uvádí jako hlavní příklady moderní byrokratické organizace oblast veřejné správy a Evropě od dob knížecího absolutismu a oblast soukromého podnikání v kapitalistickém velkopodniku.

Moderní byrokracie se podle Maxe Webera vyznačuje následujícími znaky, které se týkají struktury a fungování této organizační formy, dále způsobů odměňování jejích členů a konečně způsobů, jimiž jsou tyto členové chráněni před svými nadřízenými.

1. Byrokratická správa je nepřetržité vyřizování záležitostí na základě více či méně pevných a více či méně vyčerpávajících pravidel abstraktního charakteru.

2. Členové byrokratického aparátu mají pevně stanovené kompetence, to znamená jasně ohraničené oblasti úřední pravomoci a úředních povinností, které vymezují obsah jejich kvalifikace.

3. Existuje princip úřední hierarchie, který umožňuje kontrolu a dohled vyšších úřadů nad nižšími a naopak právo odvolání či stížnosti nižších úřadů vůči vyšším.

4. Ovládnutí pravidel, na jejichž základě se rozhoduje, vyžaduje zpravidla odborné vyškolení. Znalost příslušných pravidel představuje základ specializovaného vědění úředníků.

5. Úřední jednání je fixováno písemnou formou, přičemž písemná akta zhotovuje štáb podřízených úředníků.

6. Materiální správní prostředky nejsou ve vlastnictví úředníků. Úředník a soukromý majetek je oddělen právě tak, jako je oddělen úřad od bydlíště

úředníka. Stejně jednoznačně je ohraničena i pracovní doba úředníka ve vztahu k jeho volnému času.

U všech uvedených znaků byrokracie zdůrazňuje Weber především dvě skutečnosti: jednak se vyvíjely postupně přes dlouhou řadu mezistupňů, jednak platí jak ve sféře veřejné státní správy, tak také v oblasti soukromého podnikání. Max Weber zdůrazňuje, že představa, podle níž je činnost státních úřadů něčím podstatně odlišným od hospodářsko-správní činnosti soukromých podniků, vznikla pouze v Evropě, zatímco americkému stylu myšlení je zcela cizí.

Pro postavení úředníků plynou z uvedených rysů moderní byrokracie následující důsledky:

1. Výkon úřadu je pro byrokratického úředníka hlavním povoláním a hlavním či jediným zdrojem obživy. Přitom zastávání úřadu není právně ani fakticky chápáno jako nárok na rentu ani jako pevně fixovaná směna výkonů a odměn, jako je tomu v případě běžného námezdního poměru. Vstup do úřadu představuje jakýsi závazek věrnosti ze strany úředníka kompenzovaný závazkem zajištění jeho existence ze strany zaměstnavatele. Pro byrokratický úřad je charakteristické, že tento závazek není zaměřen vůči konkrétní osobě představeného, nýbrž vůči neosobnímu věčnému cíli organizace. Jako podmínka nastoupení úřadu je vyžadována relativně dlouhodobá odborná příprava a systém zkoušek je součástí přijímacího řízení.

2. Byrokratický úředník je jmenován nadřízenou instancí, nikoli volen spravovanými. Faktické jmenování přitom může být ukryto za formální volbou, označený kandidát je zvolen prostou aklamací. Určitou obměnou tohoto principu je soupeření několika předurčených kandidátů o hlasy voličů. V případě volby zdola je úředník odpovědný nikoli jen svému nadřízenému, ale také voličům a skrze ně především instanci, která volby organizuje. Jeho kariéra už nezávisí pouze na něm a na jeho nadřízeném. Weber soudí, že úředník jmenovaný přímo nadřízeným mívá zpravidla větší předpoklady pro výkon úřadu, protože jeho nadřízený má zájem, aby kontroloval práci odborně spolehlivého člověka. Oproti tomu voliči jako neodborníci mohou míru odborné kvalifikace jednotlivých kandidátů na úřad jen stěží kompetentně dopředu posoudit. Jsou-li voleni nejen vedoucí správních orgánů, ale i jejich podřízení, může to u velkých správních organizací vést vedle oslabení hierarchické závislosti úředníků i ke snížení jejich odborné kvalifikace.

3. Úředník požívá jistého „stavovského“ ocenění. Jeho postavení je garantováno předpisy zakotvenými v případě státních úředníků i právně. Výše mzdy

se neřídí v principu podaným výkonem, spíše je určena stavovsky, to znamená výší rangu, popřípadě počtem odsloužených let. Poměrně nízká výše odměny je vyvážena její relativně vysokou jistotou a již zmíněným společenským oceněním prestiže úřadu.

4. Faktická doživotnost úředního postavení existuje i tam, kde se předpokládá možnost výpovědi či periodického znouvoobsazování míst. Tato doživotnost však nemá na rozdíl od dřívějších dob charakter vlastnění úřadu úředníkem. Má fungovat jako garance čistě věcného, na osobních ohledech nezávislého výkonu úřadu. Na druhé straně ovšem všechno, co posiluje existenční jistoty úředníků, znesnadňuje jejich obměnu podle měnících se odborných požadavků a ztěžuje služební postup čekatelů na vyšší úřad. To vede k tomu, že úředníci vcelku dávají přednost tomu být závislí na nadřízených, kteří mají podobné stavovské kvality jako oni, oproti závislosti na spravovaným. Závislost směrem nahoru je pro ně důkazem, že se podílejí na moci, závislost směrem dolů může budit zdání, že jsou služebníky pospolitosti.

5. Důsledkem hierarchického uspořádání úřadu je možnost kariéry. Ve spojení s doživotním právem na úřad a s rostoucí tendencí ke stabilnímu ekonomickému zajištění úředníků se také byrokratický úřad stále více jeví jako „prebenda“, k níž dává přístup osvědčení o požadovaném vzdělání. Přitom nutnost posuzovat osobní kvality nejvyšších úředníků nezávisle na osvědčeniích o odborné kvalifikaci, která se vystavují jen pro nižší místa, vede k tomu, že právě nejvyšší úřady jsou obsazovány bez odpovídajících formálních osvědčení.

2.4 Sociální a ekonomické důsledky byrokratické správy

Rozvoj byrokraticky řízených organizací je spjat s relativní demokratizací společnosti, především s demokratizací přístupu ke správním funkcím. Podle Webera je byrokratizace správního systému nezbytným doprovodným jevem moderních masových demokracií v protikladu k demokratické samosprávě malých, sociálně homogenních celků minulosti. Byrokratická racionalita vedená abstraktními normami vylučuje rozhodování případ od případu, může se tedy uplatnit pouze ve společnosti, ve které byla odstraněna rodová a osobní privilegia a jejíž členové si byli po formálně právní stránce postavení narovně.

Byrokraté nestojí bezprostředně nad spravovanými, tak jak tomu bylo v případě úředníků tradičních panství, a nevymáhají od nich své materiální zajištění přímou cestou. Jejich existence je zajišťována zprostředkovaně a méně průhledně – skrze systém státních daní.

Když Weber konstatuje, že byrokratizace všech oblastí společenského života a hlavně oblasti státní správy je doprovodným jevem demokratizace moderní společnosti, nechápe demokratizaci pochopitelně jako nárůst aktivní účasti lidu na vládě. Demokracie ve velkých státních celcích znamená jen formální právní rovnost ovládaných mezi sebou, nikoli jejich přímou účast na moci. Vrcholem uskutečnitelné demokracie podle Webera je, když má lid šanci určit si způsob, jakým bude spravován, a vyjádřit se ke způsobu výběru osob do vládnoucí vrstvy.

Byrokratická organizace má zaručit rovnost práv ovládaných a dokonce jejich přístup k úřadům na základě požadované kvalifikace. Paradoxně však právě ta opatření, která mají byrokratický aparát ochránit před zneužíváním moci – například požadovaná kvalifikace, pravidelný služební postup, penzijní zajištění – mohou být monopolizována určitými vrstvami a stojí tak u zrodu nových stavovských privilegií.

Byrokratická správa má stejný účelově racionální charakter jako kapitalistické podnikání. Rozvoj moderní byrokracie šel paralelně s pronikáním kapitalismu. Sociální nivelizace, odbourávání feudálních privilegií a lokálních zvláštností, které prováděli byrokratičtí úředníci ve službách absolutistických knížat, to vše prospívalo zájmům kapitalistické velkovýroby. Jinými slovy, podle Webera dokonalá byrokracie není brzdou, nýbrž naopak významnou podmínkou rozvoje výkonné ekonomiky. Toto stanovisko, které je dnešnímu chápání poněkud vzdáleno, lze pochopit jediné tehdy, vezmeme-li v úvahu vztažný rámec Weberových analýz: porovnává fungování moderní byrokracie s předbyrokratickými tradičními systémy správy na jedné straně a s organizačním chaosem charismatického panství na straně druhé.

Weber zdůrazňuje, že ukázněná mentalita byrokracie je silně podobná mentalitě protestantsky orientované rané buržoazie. Smýšlení byrokracie je slučitelné rovněž s mentalitou maloburžoazní, které imponuje sociální jistota a materiální zajištění úřednického postavení.

Vcelku Weber připouští, že ekonomický dopad byrokratizace může být značně rozdílný a závisí na výskytu celé řady dalších faktorů. Byrokracie je neosobní nástroj, který je použitelný pro sledování nejrůznějších ekonomických i politických cílů. Tento nástroj měly ostatně k dispozici, i když v neúplné podobě, také patrimoniální a feudální vládní vrstvy. Je slučitelný i se stavovstvím, i když teprve demokratizace společnosti, jak již bylo vzpomenuto, představuje pro jeho rozvoj zvláště příhodnou půdu.

Max Weber soudil, že stále byrokratičtější formy organizace se stanou osudem moderní společnosti. Zajištění každé kontinuitní činnosti v kterékoliv oblasti vyžaduje totiž existenci úřadů a úředníků. A tak jediná volba, kterou

zde vůbec máme, je volba mezi správou byrokratickou a diletantskou, přičemž jednoznačnou předností správy byrokratické je odborné vědění v příslušné oblasti, tedy vědění týkající se toho, co je předmětem správy. Nemá-li společnost propadnout chaosu, lze se z existujícího byrokratického panství vymanit jediné vytvořením nových, zpravidla stejně či dokonce ještě více byrokratizovaných organizačních forem. V tomto smyslu je existence byrokracie neúprosně vynucována objektivními potřebami kontinuitního fungování vysoce komplexní společnosti.

Setrvačnost jednou vzniklých byrokratických útvarů má ovšem i svůj vnitřní zdroj. Raná kapitalistická společnost oddělila úředníky (a později také dělníky) od jejich prostředků obživy. Úředník z povolání je tedy na existenci „byrokratického stroje“ vázán právě tak jako dělník na existenci stroje skutečného. Je jen jedním z nepatrných prvků složitého soustrojí, které sám nedokáže ani uvést do pohybu, ani zastavit. Má tedy zájem na tom, aby vše fungovalo stále nezměněným rytmem. Ovládaní na druhé straně mohou stěží odstranit či nahradit již existující byrokratický aparát, protože ten spočívá na odborném školení a na vysoké míře dělby práce. Byrokrat si tímto způsobem podržuje neustále převahu odborníka vůči diletantovi, převahu, kterou se snaží ještě uměle zvýšit utajováním informací. Byrokratická správa má vždy tendenci být správou s vyloučením veřejnosti. Úřední tajemství je vynález podporující od počátku mocenské zájmy byrokracie. Došlo-li by v této situaci ke zrušení byrokracie, vznikl by chaos stěží odstranitelný momentálními improvizacemi. Tímto způsobem Max Weber zdůvodňuje osudovou nezbytnost existence byrokracie, jakožto jádra každé správy prováděné v masovém měřítku.